联 合 国 A/73/902－S/2019/493



大 会
安全理事会

Distr.: General
14 June 2019
Chinese
Original: English

大 会 **安全理事会**
第七十三届会议 **第七十四年**

议程项目 40
阿富汗局势

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

秘书长的报告

一. 导言

1. 大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2460(2019)号决议要求秘书长每三个月报告一次阿富汗境内的事态发展情况，本报告系根据这一要求提交。

2. 本报告介绍了自 2019 年 2 月 28 日前一份报告(A/73/777-S/2019/193)发布以来联合国在阿富汗活动的最新情况，包括政治、人道主义、发展和人权工作情况。

二. 相关动态

3. 和平与选举进程的发展继续主导政治环境。经过几个月的拖延，选举管理机构最终确定了 2018 年 10 月议会选举的结果，自 2011 年以来首次成立了新议会。任命了独立选举委员会和选举投诉委员会的新委员，这两个委员会开始筹备 2019 年总统选举，选举日期推迟到 9 月 28 日。政府举行了一次大型协商会议，力求就和平问题达成全国共识。原计划有政府和塔利班双方代表参加的阿富汗内部对话因就参加者名单存在争议而被推迟。政府加快了反腐败工作，并采取了司法部门改革措施。政府和塔利班均宣布开展新的进攻行动，因此安全局势仍然动荡不安。主要由于自杀式袭击有所减少，平民伤亡总数大幅下降，但空中行动和搜索行动以及非自杀式简易爆炸装置造成的平民伤亡继续上升。人道主义局势依然严峻，冲突和自然灾害造成的流离失所人数居高不下，同时还有大量返回者从伊朗伊斯兰共和国涌入。

19-09080 (C) 170619 170619





A. 政治动态

4. 随着和平进程和选举进程加速发展，政治环境仍然不稳定。2 月，所有前任选举委员被解职，阿富汗总统阿什拉夫 • 加尼在与总统候选人、各政党和民间社会组织协商后，于 3 月 3 日任命了独立选举委员会 7 名新委员、选举投诉委员会 5 名新委员以及两个委员会秘书处新负责人。3 月 5 日，独立选举委员会选举哈瓦 • 阿拉姆 • 努里斯坦尼为主席，选举投诉委员会推选祖赫拉 • 巴扬 • 辛瓦里为主席，这是首次由妇女领导两个选举机构。4 月 24 日，加尼先生签署一项法令，按照《选举法》2 月份修正案的设想，为每个委员会任命了 2 名无表决权的国际委员。5 月 6 日，总检察长办公室宣布，它已呈请最高法院处理针对前选举委员和其他选举官员的刑事案件。

5. 与此同时，选举管理机构继续为总统选举进行技术准备。4 月 23 日，选举投诉委员会宣布，已完成总统选举的审查进程，没有收到对初步名单上 18 名候选人的任何投诉。独立选举委员会于 4 月 25 日公布了最终候选人名单。

6. 在本报告所述期间的大部分时间里，关于使用选举技术的争议仍在继续，导致选举筹备工作进一步拖延。根据经修订的《选举法》，独立选举委员会投入大量时间探索技术的使用。为支持这项工作，由联阿援助团的捐助者支助的选举支助小组协助一名高级技术专家访问阿富汗，就可能的备选方案提供咨询意见，从而加强技术的使用并保障及时举行选举。4 月 24 日与委员会分享了评估结果，得出的结论认为，要妥善使用生物鉴别技术进行选民登记，需要 18 至 24 个月的时间。评估结果还概述了三种可供考虑的方法。4 月 25 日，委员会决定对所有选民进行全面的生物特征选民登记。经与各政党、总统候选人和民间社会进一步协商，并考虑到时间紧迫，委员会于 5 月 13 日决定，对 2019 年选举采用纸制选民“充分”登记办法，以生物特征选民核实和电子传输结果为补充。5 月 18 日，独立选举委员会委员奥朗则布宣布，计划在 458 个选民登记中心进行的为期 15 天的选民充分登记进程从 5 月 16 日推迟到 6 月 8 日。

7. 选举管理机构重组、经修订的《选举法》中纳入新规定以及议会选举结果的确定出现延迟，导致总统选举进一步推迟。3 月 20 日，独立选举委员会宣布，将总统和省议会选举以及已被推迟的加兹尼省议会选举的日期从 7 月 20 日推迟到 9 月 28 日，但没提及县议会选举。按照最初的计划，县议会选举与 2018 年 10 月议会选举同时举行，但后来被推迟。这一宣布引发了总统候选人和政治反对派的不同反应，其中一些人再次呼吁建立临时政府。一些民间社会组织欢迎有更多时间进行选举筹备工作，但总统候选人和政党提出批评，认为就新日期的确定没有进行充分协商。随后，委员会在 5 月 29 日决定，9 月 28 日只举行总统选举，省议会和加兹尼省议会席位的选举以后择日举行。

8. 4 月 18 日，包括前国家安全顾问哈尼夫 • 阿特马尔和前国家安全局局长拉赫马图拉 • 纳比勒在内的 11 名总统候选人宣布成立总统候选人理事会，并打算探讨在他们认为总统宪法任期于 5 月 22 日届满之后实施临时政府安排。针对总统办公室提出的裁决请求，最高法院高级理事会于 4 月 21 日发布一项判决，援引 2009 年的先例以及稳定和民族团结的需要，认定将总统和副总统的任期延长至选

举产生新总统为止是符合《宪法》规定的。该裁定受到总统候选人理事会和其他反对派人士，包括巴尔赫省前省长阿塔·穆罕默德·努尔的批评，他认为这一裁决是非法的，具有政治动机。总统候选人理事会在 5 月 20 日的新闻发布会和其成员的声明中警告说，如果不考虑理事会的建议，未来可能会出现非暴力反抗。截至 5 月 23 日，没有出现示威活动的报告。

9. 在本报告所述期间，加尼先生任命了一系列高级安全官员，包括 2 名国防部副部长、17 个省的警察局长和国家安全委员会办公室 3 名新的副主任。虽然总统表示这些任命旨在推进他的改革议程，但反对派人士认为，这是安全部门政治化，并对总统选举前的这一举动表示关切。

10. 与此同时，在许多省份进行了有争议的计票工作后，独立选举委员会和选举投诉委员会继续完成 2018 年 10 月的议会选举进程。经与利益攸关方协商，选举投诉委员会于 4 月 25 日宣布喀布尔省的所有重新计票无效，并开始审查原始结果表格。最终结果于 5 月 14 日公布，初步名单有 4 处变动。随着这一结果的公布，在选举结束六个多月后，所有 35 个参加选举的选区都公布了人民院选举的最终认证结果。几名落选的候选人及其支持者抗议选举结果，一些人呼吁设立一个特别法庭来裁决此事。4 月 26 日，新议会举行成立就职会议，除喀布尔和加兹尼省外，所有选区的代表都出席了会议。喀布尔省代表于 5 月 15 日宣誓就职。

11. 在此背景下，国内和国际行为体继续努力推动通过谈判和平解决问题。4 月 7 日，政府宣布成立一个由 37 人组成的和平与和解领导委员会，以为与塔利班的谈判建立一个具有政治包容性的咨询小组，并宣布成立一个由 22 人组成的谈判小组。在这两个实体中都有反对派政治人士和妇女代表。4 月 29 日，政府在喀布尔召开了和平协商支尔格大会，商讨制定与塔利班会谈的框架条件。为期五天的支尔格(“大会”)汇集了来自全国各地的 3 000 多名代表，包括一些当然代表，如议员和省议会成员。首席执行官阿卜杜拉·阿卜杜拉和包括总统候选人在内的主要反对派政治人士抵制此次活动，声称会议的目的是为加尼总统竞选连任造势。由于实施了严密的安保安排，会议期间没有发生任何安全事件。支尔格会议发表了一份公报，提出多项呼吁，包括停火、不预设条件地开展谈判、在阿富汗开设塔利班办事处、负责任地撤出国际部队、组建一个包容各方的谈判小组、国际社会继续提供支持以及维护人权，特别是妇女权利。加尼先生在闭幕词中重申，如果塔利班作出对等回应，他愿意呼吁停火，并释放 175 名塔利班囚犯，以此作为建立信任的措施。塔利班 4 月 28 日呼吁抵制这次会议，并在 5 月 3 日发表声明，拒绝支尔格会议的成果和停火呼吁。

12. 阿富汗妇女在努力实现切实参与和平进程方面取得了进展。在与 34 个省的 15 000 名阿富汗妇女进行为期六个月的协商后，第一夫人办公室在高级和平委员会、妇女事务部、阿富汗妇女网络和其他民间社会组织的支持下，于 2 月 28 日召开了阿富汗妇女促进和平全国会议。会上，阿富汗妇女向加尼总统提交了一项 15 点宣言，加尼总统承诺在协商支尔格大会及和平谈判中将考虑该宣言中的各项内容。协商支尔格大会与会者中约有 30%是妇女，大会 50 个委员会中的 13 个由妇女担任主席，大会 5 名副主席中有 2 名为妇女。

13. 4 月中旬，国内和国际利益攸关方试图在多哈组织阿富汗政界人士、民间社会行为体、以私人身份参加的政府官员和塔利班之间的阿富汗内部对话。但是，由于对与会者名单存在争议，会议的筹备工作无果而终。4 月 18 日，原定的会议主办单位，多哈研究生院冲突与人道主义研究中心宣布会谈被推迟。阿富汗政府和塔利班在随后分别发表的公开声明中指出，这一决定是正当合理的，因为双方在各自的谈判条件方面存在分歧。不过，5 月 28 日，一个由 24 名阿富汗政治人物(包括前总统卡尔扎伊)组成的代表团和 14 名塔利班代表共同出席了在莫斯科举行的纪念阿富汗与俄罗斯联邦外交关系 100 周年的会议。塔利班代表团由毛拉阿卜杜勒·加尼·巴拉达率领，他于 2019 年 1 月被任命为塔利班政治委员会主席和该运动的副领导人。双方于 5 月 29 日再次会晤，会后发表了一项联合声明，报告了在一些问题上的进展，但承认还需要进一步讨论。

14. 美国阿富汗和解问题特别代表扎尔梅·哈利勒扎德于 2 月 25 日至 3 月 12 日和 5 月 1 日至 9 日在多哈与塔利班举行了会谈。会谈的重点仍是国际部队撤出和保证阿富汗不会成为跨国恐怖主义的基地。中国特使邓锡军、俄罗斯总统代表扎米尔·卡布洛夫和哈利勒扎德先生分别于 3 月 21 日和 22 日在华盛顿特区、4 月 25 日在莫斯科举行了三方磋商。莫斯科会议后发表了一项联合声明，表示支持由阿富汗人主导、阿富汗人自主的包容性和平进程。3 月 26 日，欧洲联盟外交和安全政策高级代表费代丽卡·莫盖里尼访问了喀布尔，她重申欧洲联盟随时准备支持阿富汗和平进程。哈利勒扎德先生与法国、德国、意大利、挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国和欧洲联盟代表于 4 月 23 日在伦敦举行会议，讨论如何开展和平努力。

15. 根据其斡旋任务规定，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)继续与塔利班政治委员会就和平进程、保护平民和人道主义准入等问题进行接触。我的特别代表于 4 月 25 日会见了毛拉巴拉达和塔利班谈判小组其他成员，讨论阿富汗内部对话的进展以及保护平民和人道主义问题。在地方一级，联阿援助团继续与社区和地方政府当局合作，支持地方和平和解决冲突的努力，并通过其外地办事处落实地方和平举措。在楠格哈尔省，联阿援助团协助谢尔扎德县的两个部落举行和平支尔格会议，会议结束时通过了一项关于水分配的决议。妇女第一次在支尔格会议中发挥了积极作用。

B. 安全

16. 安全局势仍然动荡不安，安全事件持续高发。2019 年 2 月 8 日至 5 月 9 日之间，联合国共记录了 5 249 起安全相关事件，与 2018 年同期相比减少了 7%。南部地区的事件最多，其次是东部和西部地区；上述地区占事件总数的 71%。4 月 12 日，塔利班宣布发动其一年一度的春季攻势——“胜利行动”，宣称其重点是结束外国占领和“建立伊斯兰制度”。在塔利班宣布后的几天里，全国各地报告的安全事件有所增加。

17. 既有趋势保持不变。在所有安全事件中，武装冲突仍为最大一类，共有 3 207 起，占所有事件的 61%。与 2018 年同期相比，武装冲突减少了 10%，这可能是由于严冬造成的。与使用简易爆炸装置有关的事件仍然是第二大事件类别，但微

降了 3%。自杀式袭击减少了 72%，反映出阿富汗国防和安全部队正在开展的阻截工作和加强安保措施带来的结果，特别是在喀布尔市和贾拉拉巴德市。阿富汗部队和国际部队空军继续频繁实施空袭，在本报告所述期间记录了 305 次空袭，比 2018 年同期增加了 12%。

18. 4 月 2 日，政府批准了国防部的“哈立德”行动。安全部队的行动集中在南部地区、东部的楠格哈尔、西部的法拉、东北部的昆都士、塔哈尔和巴格兰、东南部的加兹尼和北部的巴尔赫。改善主要道路沿线的安全仍然具有挑战性。空袭继续为阿富汗部队和国际部队的行动提供支持。在本报告所述期间，对赫尔曼德省和加兹尼省的空袭占总数的 56%。

19. 塔利班“胜利行动”开始后，全国最活跃的冲突地区是赫尔曼德省、法拉省和加兹尼省。塔利班成功地暂时占领了至少三个县行政中心，即巴达赫尚的 Arghanj Khwah、巴德吉斯的 Ab-e Kamari 和扎布尔的 Shamulzayi。塔利班在巴德吉斯省 Bala Murghab 县发动进攻，战斗持续 4 周，据报告阿富汗国防和安全部队成员有 62 人被打死，56 人被俘。虽然各省会未受到重大威胁，但 3 月 21 日，阿富汗部队与国际部队在昆都士市郊区开展联合行动，导致激烈冲突，2 名外国士兵和 10 名阿富汗士兵死亡。

20. 引人注目的袭击事件大幅减少，据报在本报告所述期间发生了 8 起自杀式袭击，而去年同期为 26 起。喀布尔市发生了 2 起引人注目的袭击事件，而去年同期为 10 起。这两起事件中，一起是 4 月 20 日对通信和信息技术部的复合式袭击，伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑省(伊黎伊斯兰国-霍拉桑省)声称对袭击负责；另一起是 5 月 8 日对国际非政府组织“互援国际”发动的复合式袭击，塔利班声称对此负责。事件数量有所减少，更多是针对阿富汗安全设施，而不是平民目标。3 月 1 日，在赫尔曼德省 Washer 县，一名塔利班自杀式袭击者在 Shorabak 兵营内引爆炸药，之后 27 名袭击者冲破了兵营的防御。随后爆发的武装冲突持续了 37 个小时，最终阿富汗安全部队占领了该基地。塔利班随后发表声明，声称该基地一直被用于对平民发动夜间袭击。4 月 12 日，塔利班在楠格哈尔省 Sherzad 县对县行政中心发动了一次大规模复合式袭击。

21. 尽管阿富汗部队和国际部队继续频繁对伊黎伊斯兰国-霍拉桑省在楠格哈尔省和库纳尔省的据点开展行动，但该组织仍不折不挠。伊黎伊斯兰国-霍拉桑省在 2018 年底损失了大量地盘，但自 2019 年 1 月以来对这两个省的塔利班控制区发动了数次进攻，据报在库纳尔省取得了战场上的一些胜利。在本报告所述期间，113 起事件由伊黎伊斯兰国-霍拉桑省所为，而去年同期为 145 起。此外，伊黎伊斯兰国-霍拉桑省在本报告所述期间声称对 2 起自杀式袭击负责，去年同期为 9 起。这 2 起袭击是 3 月 6 日对贾拉拉巴德机场附近的一家建筑公司的袭击和上述 4 月 20 日在喀布尔的袭击。

22. 在本报告所述期间发生了 11 起涉及联合国人员的事件，包括 4 起恐吓事件和 4 起刑事事件，但不涉及武装冲突。

C. 区域合作

23. 对阿富汗和平与发展工作的区域参与有所加强。2 月 21 日，加尼总统在土库曼斯坦会见了土库曼斯坦总统库尔班古力 • 别尔德穆哈梅多夫，讨论双边关系、区域互联互通项目和该区域在和平进程中的作用。3 月 17 日和 18 日，加尼先生访问了阿拉伯联合酋长国，讨论贸易与投资、发展与人道主义援助以及和平举措。阿富汗外交部长萨拉赫丁 • 拉巴尼于 3 月 15 日访问了印度尼西亚，讨论两国间各项协定的执行情况以及和平努力。印度尼西亚官员重申愿意主持阿富汗政府与塔利班之间的直接会谈。4 月 30 日，印度尼西亚外交部长蕾特诺 • 马尔苏迪在多哈会见了塔利班，进一步努力鼓励开展直接会谈。

24. 阿富汗与巴基斯坦继续就双边问题和阿富汗的和平努力进行接触，尽管两国间关系有些紧张。3 月 25 日，巴基斯坦媒体报道了巴基斯坦总理伊姆兰 • 汗的评论，他认为阿富汗政府是和平进程的“障碍”，建立临时行政当局将有助于推进和平努力。由于该评论，阿富汗政府召回了驻巴基斯坦大使。4 月 25 日，伊姆兰 •汗总理在关于阿富汗问题的声明中谴责暴力攻势，申明巴基斯坦将为阿富汗和平进程的成功投入外交和安全资本，并保证巴基斯坦将不再介入阿富汗的任何内部冲突。5 月 5 日，在两国领导人之间的电话通话中，加尼总统接受了汗总理向他发出的访问巴基斯坦的邀请。

25. 阿富汗与乌兹别克斯坦之间的合作继续发展，在本报告所述期间，乌兹别克斯坦对和平相关工作的参与有所增加。3 月 6 日，阿富汗国家安全顾问哈姆杜拉 • 穆希卜访问了塔什干，其间乌兹别克斯坦外交部长阿卜杜勒阿齐兹 • 卡米洛夫向穆希卜先生介绍了他最近与塔利班和其他有关对话者接触的情况。3 月 31 日，加尼总统在喀布尔会见了卡米洛夫先生，后者表示乌兹别克斯坦愿意主持和平谈判。为促进跨界贸易和投资，边境省份巴尔赫(阿富汗)和苏尔汉河(乌兹别克斯坦)的当局开展互访，加强了阿富汗-乌兹别克双边关系。

26. 还继续通过多边论坛进行接触。亚洲心脏地带伊斯坦布尔进程 2019 年第一次大使会议于 2 月 27 日在喀布尔市举行。与会者审查了正在进行的活动，作为该进程下建立信任措施评估工作的一部分，并欢迎乌兹别克斯坦提出 2019 年 11 月主办第八届阿富汗区域经济合作会议。自上海合作组织阿富汗联络小组成立以来，阿富汗首次共同主持了该小组的会议(4 月 19 日在比什凯克举行)。与会者讨论了与阿富汗的合作以及阿富汗和平进程的进展情况，并审查了联络小组的进一步行动路线图草案。

三. 人权

27. 4 月 24 日，联阿援助团发布了关于武装冲突中保护平民的 2019 年第一季度报告。[1] 援助团记录，2019 年 1 月 1 日至 3 月 31 日期间有 1 773 名平民伤亡(581 人死亡、1 192 人受伤)，比 2018 年同期下降了 23%。下降的主要原因是自杀式

[1] 见 https://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports。

和复合式袭击造成的平民伤亡减少了 76%。联阿援助团将 54%的平民伤亡归咎于反政府分子(塔利班 39%、伊黎伊斯兰国-霍拉桑省 12%、身份不明团体 3%)；约 34%归咎于亲政府部队(阿富汗国防和安全部队 17%、国际部队 13%、亲政府民兵 2%、多支亲政府部队 2%)；12%因反政府分子与亲政府部队在地面交战期间的交火和其他事件所致，但无法确定责任方。大多数平民伤亡仍归咎于反政府分子，但 2019 年第一季度期间，相比反政府分子，亲政府部队造成的平民死亡人数更多。

28. 地面交战造成 616 名平民伤亡(134 人死亡、482 人受伤)，占平民伤亡总数的 35%。自杀式和非自杀式简易爆炸装置的使用造成 500 名平民伤亡(76 人死亡、424 人受伤)，占平民伤亡总数的 28%。非自杀式简易爆炸装置造成的平民伤亡增加了 21%。根据联阿援助团的记录，空中行动造成 228 名平民伤亡(145 人死亡、83 人受伤)，占平民伤亡总数的 13%；搜索行动造成 102 名平民伤亡(72 人死亡、30 人受伤)，占平民伤亡总数的 6%。联阿援助团记录了 582 名儿童伤亡(150 人死亡、432 人受伤)。5 月 8 日，在喀布尔对非政府组织“互援国际”房地的复合式袭击中，8 名平民丧生，27 名平民受伤。塔利班声称对该袭击负责。

29. 1 月 1 日至 3 月 31 日期间，武装冲突中严重侵害儿童行为国家监测和报告任务组核实了 18 起针对学校和相关人员的事件(14 起针对教育设施、4 起针对教育相关人员)，而在上一个报告所述期间为 69 起，当时主要是因为塔利班将用作 2018 年 10 月议会选举投票中心的学校作为袭击目标。任务组将 12 起事件归咎于反政府分子(塔利班 11 起、伊黎伊斯兰国-霍拉桑省 1 起)，5 起归咎于亲政府部队(阿富汗国民军 2 起、国际部队 1 起，1 起归咎于阿富汗国民军和国际部队两方，1 起归咎于阿富汗国民军、阿富汗国家警察和一个亲政府民兵团体三方)，另有 1 起归咎于阿富汗国民军和塔利班共同负责。

30. 任务组核实了 2 起绑架儿童事件，涉及 4 名男童(1 起由塔利班所为，涉及 3 名男童；1 起由阿富汗国家警察所为，涉及 1 名男童)，而上一个报告所述期间有 5 起事件，涉及 11 名男童。任务组还核实了 2 起招募和使用儿童事件，涉及 4 名男童(1 起由塔利班所为，涉及 3 名男童；1 起由阿富汗国家警察所为，涉及 1 名男童)。此外，任务组核实了亲政府部队对男童实施的 2 起性暴力事件(均由阿富汗国家警察所为，涉及 2 名男童)。3 月 5 日签署的一项总统令使一项法案成为法律，5 月 5 日，阿富汗政府启动了《儿童权利保护法》。

31. 联阿援助团核实了影响保健和有关工作人员的 26 起事件(16 起针对保健设施、10 起针对保健工作人员)，而在上一个报告所述期间核实了 12 起此类事件。任务组将 18 起事件归咎于反政府分子(塔利班 17 起、不明武装团体 1 起)，包括塔利班关闭 88 处医疗设施和绑架 3 名医务人员的 6 起事件，并将 7 起事件归咎于亲政府部队(阿富汗国民军 2 起、阿富汗地方警察 1 起、国家安全局 1 起、国际部队 1 起、不明亲政府部队 2 起)。有 1 起事件归咎于亲政府部队和武装反政府团体两方。

32. 4 月 12 日，国际刑事法院第二预审分庭一致驳回检察官 2017 年 11 月 20 日提出的对阿富汗境内被控危害人类罪和战争罪进行调查的请求。法官们决定，在现阶段对阿富汗局势进行调查无助于伸张正义。

33. 4 月 17 日，联阿援助团和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)发布了 2017 年 1 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日期间与冲突有关的被拘留者的待遇和消除酷刑问题联合公开报告。[2]在接受访谈的 618 名与冲突有关的被拘留者中，近 32%称在阿富汗国防和安全部队拘留期间遭受过酷刑和其他形式的不人道或有辱人格的待遇，他们的描述让人觉得可信。尽管联阿援助团的记录显示，自 2016 年以来酷刑案件数量减少，但注意到人们持续关切对与冲突有关的被拘留者使用酷刑和进行虐待的情况，主要是在国家安全局和阿富汗国家警察管理的拘留设施中。报告还显示，在落实与律师接触等关键程序上的保障方面存在侵权行为和挑战，而且一直没有追究施害者的责任。

34. 政府为促进和保护妇女权利采取了进一步措施。3 月 4 日，内阁性别平等委员会与有关部委签署了一项关于执行妇女继承权和财产所有权政策的谅解备忘录，并原则上批准了两项政策：一项是关于在战争和紧急情况下保护妇女；另一项是关于扩大妇女对选举的参与。4 月 7 日，司法部向内阁立法委员会提交了《家庭法》草案。4 月 17 日，由政府、联合国和民间社会组织组成的预防暴力和提高公众认识工作组核可了妇女事务部关于建立妇女保护中心的建议。

35. 3 月 4 日至 14 日，联阿援助团组织了 8 场庆祝国际妇女节的活动。这些活动包括圆桌讨论会和专题小组讨论，提高了对妇女和女童权利问题的认识，如享有受教育和进行体育活动的机会以及消除暴力侵害妇女和女童的犯罪行为，包括未成年婚姻和强迫婚姻、性侵犯罪和交换女童以解决家庭间争端的 ba’ad 习俗。3 月 14 日，联合国在喀布尔庆祝国际妇女节，举办了“一个联合国”公共活动，宣传在各专业领域的阿富汗妇女榜样。

36. 阿富汗独立人权委员会于 3 月和 4 月在 33 个省举行了公开听证会，作为其关于妇女在阿富汗和平与安全中作用的全国调查的一部分。联阿援助团出席了在喀布尔、巴米扬、赫拉特、赫尔曼德和坎大哈省举行的听证会，其间援助团倡导在和平与安全工作中促进人权和妇女权利。与会者指出，人权价值观不容讨价还价，必须让妇女参与和平进程的所有阶段，和平不应阻碍为冲突受害者伸张正义。

37. 记者和媒体工作者继续面临与冲突有关的暴力。在本报告所述期间，联阿援助团记录了 3 起事件：反政府分子杀害了 1 名记者，导致 1 名记者受伤，并对 1 名女记者进行威胁。此外，包括 1 名妇女在内的 5 名记者和人权维护者遭到殴打、逮捕或威胁，对其中 4 人的施害者是亲政府部队和官员。联阿援助团还就记者和人权维护者的作用、非正式司法与人权、建设和平与妇女在和平进程中的作用以及将人权原则纳入主流等问题组织了 9 次活动(共有 399 人参加，包括 94 名妇女)。

[2] 见 www.ohchr.org/Documents/Countries/AF/PreventingTortureReportApril2019.pdf。

四. 协调发展援助

38. 政府和主要发展伙伴再接再厉，落实在 2018 年 11 月举行的阿富汗问题日内瓦部长级会议上做出的承诺。在喀布尔，继续按照会议达成的《联合公报》第 15 段，围绕和平所需的社会经济条件开展磋商。4 月 13 日，在世界银行一年一度于华盛顿特区举行的春季会议期间，组织了一次会外活动，阿富汗财政部长等人参加。活动参加者表示支持这一举措，呼吁扩大磋商范围，以帮助提供指导，使发展规划工作一致、现实、切合政府的发展议程。

39. 政府采取进一步措施，实施题为“以公民为中心的治理：国家以下各级改革路线图”的国家以下各级治理政策。2 月 19 日，加尼总统签发了一项关于县级治理的总统令，力求改善权力下放工作，为更公平地向县行政机关分配资源铺平道路。3 月 5 日，加尼先生通过立法令，批准了关于地方议会的一项法律。该法明确了省、县和村议会的作用和责任，力图方便地方议会实施监督，促进公众参与地方政府发展方案的设计和实施。

40. 政府继续在公共行政改革方面取得进展。2 月 4 日，内阁批准了经修订的关于增加公务机关中女性人数的政策。此项政策为 2019 年设定了新的目标。4 月 2 日，行政改革和公务员制度独立委员会发布了 2018 年年度报告，其中讨论了取得的重大成就，包括：公务员征聘周期从 2017 年的约 180 天缩短到 2018 年的 45 天；实施 2019 年 2 月 17 日推出的人力资源管理信息系统。这一系统旨在将大概 42.4 万名公务员的信息录入中央电子工作人员数据库，还使用生物识别技术，改善人力资源规划，减少“吃空饷”现象。

41. 《信息公开法》继续实施。4 月 28 日，信息公开委员会开始后续跟进部长会议、法治和反腐败高级委员会、国家采购局和民间团体工作委员会对 2018 年 11 月日内瓦部长级会议所作承诺的落实情况。信息公开委员会为政府实体创建信息库提供了技术指导，并就信息公开和公众投诉处理制定了多项条例。

42. 5 月 20 日，联阿援助团发布了第三次年度反腐败报告，题为《阿富汗的反腐败事业：和平与繁荣的基础》。[3] 报告记载了改革步骤的逐步实施情况，包括立法改革，例如设立专门的反腐败司法中心，通过保护举报人的法律，修订《信息公开法》。报告强调需进一步改善反腐败机关的体制结构，并就采取哪些保障措施，确保设想的反腐败委员会能够独立运作，提出了建议。报告指出在强制执行公职人员资产登记和继续贯彻公务机关、司法机构和总检察长办公室改革措施方面取得了进展。报告赞扬反腐败司法中心有效适用了 2017 年《刑法典》中详加界定的腐败犯罪相关罪名，但强调阿富汗执行逮捕证的能力仍然薄弱，致使在该中心审判的被告中，20%以上都是缺席审判，因此对他们的判决得不到执行。报告还陈述了总检察长当前为处理 2018 年选举进程中的腐败指控而采取的措施。

---

[3] 见 https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_fight_against_corruption_groundwork_for_peace_and_prosperity-20_may_2019-english.pdf。

43. 2019 年第二季度，反腐败司法中心的产出猛增(2018 年下半年有所减少)。到 5 月 20 日，中心初审法庭已就 57 起案件作出判决，涉及被告 223 名；中心上诉法庭已就 52 起案件作出判决，涉及被告 173 名；最高法院已就针对中心的判决提起的申诉作出 36 项判决，涉及被告 117 名。然而，中心的活动仍因执法机关无力执行逮捕证和传票而受到掣肘。2018 年 11 月 28 日之前，共 127 张逮捕证和传票有待执行。在撰写本报告之时，其中仅 17 张逮捕证和 44 张传票得到执行。在业已执行的 17 张逮捕证中，11 名嫌疑人系自动投案，6 张逮捕证属强制执行。在 127 张逮捕证和传票所涉人员中，总共只有一人受到审判，正在服刑。3 月 19 日，中心报告说，又发出了 82 张传票和 46 张逮捕证，未执行的传票和逮捕证总数累计达到 194 张。另外，一名前部长因在担任副部长期间犯下罪行，在中心初审法庭受到两次缺席审判，并被定罪，后于 4 月 8 日落网，现被羁押，等候上诉。同样值得注意的是，5 月份首次对两名现任国民议会议员和若干前任副部长进行了审判并予以定罪，尽管被告人没有到场。

44. 司法改革继续缓慢推进。司法部未能按照阿富汗反腐败战略的要求完成法律事务局和政府案件局的改革，也未能在本报告所述期间完成关于正式和非正式司法部门互补作用的法律编纂工作。4 月 22 日至 5 月 4 日，联阿援助团向总检察长提供专家评估，分析如何强化打击国际犯罪局的能力，从而改善 2018 年《刑法典》的实施工作。随后，最高法院于 5 月 6 日下发通知，指示法官遵从联阿援助团根据在全国范围内对新《刑法典》中加以优化的量刑制度的落实情况开展的调查提出的建议，以证据为基础概述其量刑决定的依据和理由。

五. 人道主义援助和难民

45. 由于冲突、2018 年干旱的持续影响和自然灾害，流离失所的人数居高不下。这一问题又因长年贫困、基本服务和谋生机会匮乏而变得愈发复杂。1 月 1 日至 5 月 16 日，因冲突而新增的流离失所者数量达到 11 万。一半以上(58%)是 18 岁以下的儿童。与 2018 年同期相比，2019 年与冲突有关的流离失所者数量减少了 28%。但是，许多流离失所家庭立即返回原籍地的希望渺茫。

46. 塔利班和伊黎伊斯兰国-霍拉桑省交战，3 月份致使库纳尔省查帕达拉县 2.49 万人流离失所。有报告称，留守人员(据信占当地人口的一半)被禁不得离开该地，行动自由受到侵犯；未经证实的报告表明，好战分子抢占了逃离人员的住宅。之后，楠格哈尔省霍吉亚尼县和谢尔扎德县至少 9 016 人流离失所，原因也是叛乱分子内斗。由于现正核实这些地区的境内流离失所者，相关数字可能增加。政府和人道主义组织已初步向两地的流离失所者提供了援助，包括食品、现金、基本救济物品和服务。不过，除非安全条件改善，否则流离失所者不大可能返回原籍地。

47. 对于住在临时安置点的流离失所者来说，生活条件依然艰苦。在赫拉特省，2 月 1 日至 4 月 15 日出现的急性水样腹泻病例比去年同期增加了 321%，而且，有报告说流离失所者营地的在住人员中有 98 个患上麻疹。针对这种情况，政府和人道主义伙伴扩大了疾病监测和应对活动，还加大了疫苗接种工作的力度。

48. 2019 年 1 月 21 日至 4 月 30 日，140 381 名无证人员和回返难民抵达阿富汗，其中包括 7 372 名从巴基斯坦返回的无证人员、127 510 名从伊朗伊斯兰共和国返回的无证人员以及 3 850 名从欧洲国家和土耳其返回的无证人员(其中 460 名自愿返回、3 390 名被驱逐出境)。同期，1 154 名已登记难民从巴基斯坦返回，461 名从伊朗伊斯兰共和国返回，34 名从其他国家返回。返回阿富汗的已登记难民人数比 2018 年同期(4 214 名从巴基斯坦返回，322 名从伊朗伊斯兰共和国返回，61 名从其他国家返回)减少了 64%。2019 年 1 月 1 日至 4 月 30 日，149 894 名阿富汗无证人员从伊朗伊斯兰共和国返回，比 2018 年同期(227 890 名)下降了 34%。2019 年 3 月 30 日，巴基斯坦政府为境内居住的大约 32.7 万名阿富汗国民续延了阿富汗公民卡计划，将期限延至 2019 年 4 月 30 日。阿富汗和巴基斯坦同意在 2019 年送返 5 万名阿富汗公民卡持卡人员。2 月，巴基斯坦政府在停办阿富汗公民卡一年后，重启此项业务，签发了逾 15 万张新卡，发卡总数累计达到 47 万张。

49. 2 月 15 日至 3 月 31 日，创伤病例接诊量为 46 457 例，比 2018 年同期增加了 23%。楠格哈尔省、坎大哈省和赫尔曼德省的创伤护理需求特别高。在这些省份，冲突造成了严重伤亡，而获得救治的机会减少。在本报告所述期间，卫生群组的 15 个合作伙伴为 54 253 人提供了咨询，其中 59%是妇女和女孩。

50. 在本报告所述期间，阿富汗降雨量高，但不规律。干旱仍对广大地区造成影响：主要的种植季节因为没有种子而被耽误。收割预计集中在 5 月和 6 月，主要作物可能出现严重短缺。具体程度怎样，将在未来几周进行衡量。截至 3 月 31 日，人道主义界在 2018 年后期开始的抗旱行动中，已为 430 万人提供了救生援助。其中大多数(390 万人)位于受干旱影响的农村地区。尽管一些家庭离开巴德吉斯省的非正式营地，返回自己的村庄，但是预计相当多的人由于原籍地发生冲突或错过种植作物的时机，在接下来几个月仍会流离失所。联合国和人道主义伙伴即将削减对赫拉特市和卡拉伊纳瓦市附近因干旱流离失所的人员提供的援助，把救济集中到原籍地。强降雨引发了季节性洪水。17 个省份的 265 355 人受灾；3 月和 4 月有 3.5 万多所房屋被毁或受损。法拉、坎大哈和巴德吉斯是灾情最重的省份。尽管有报告称赫尔曼德省和法拉省存在一些准入方面的挑战，大多数灾民依然获得了紧急人道主义援助。季节性洪水每年一次，在很大程度上虽然可以预测，但是仍会引发人道主义需求，此外还会造成重大财政和基础设施损失。

51. 2019 年至今记录的脊髓灰质炎病例为 6 个，全在南部地区。在那里，脊髓灰质炎疫苗接种工作遇到准入方面的困难，而且 2018 年 4 月以来一直禁止入户接种。2019 年 4 月，禁令扩大到与消除脊髓灰质炎有关的所有活动，此项工作取得的成果可能因之受到破坏。值得注意的是，2018 年 5 月以来接报的 6 个确诊病例中，有 5 个来自准入受限的地区。全国疫苗接种工作于 2019 年 4 月启动，面向 29 个省的 990 万名儿童。由于阿富汗南部、东部和中部地区大多实施了上述禁令，仍有大约 45 万儿童无法接种。

52. 在本报告所述期间，联合国与合作伙伴在巴米扬重新动员妇女从事排雷工作，争取宣布巴米扬为第一个“无雷省”。2019 年 2 月至 4 月，联合国及其合作伙伴清理了 1.3 平方公里据认受爆炸危险物质影响严重的受污染土地，惠及 14 个社

区。在本报告所述期间，为保护从巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国返回的人员起见，联合国出资在全国各地开展风险教育，149 445 人参加了学习。

53. 叛乱分子内斗时使用的爆炸危险物质构成了威胁。针对这一情况，联合国及其合作伙伴在 3 月份向 2 000 多名流离失所者开设了爆炸危险物质方面的教育课程，将之作为库纳尔省查帕达拉县境内流离失所者应对措施的一部分。3 月，阿富汗排雷行动协调局起草了废弃简易地雷清理工作国家标准，这是第一个此类国际人道主义标准。

54. 人道主义准入仍然受限。1 月 28 日至 4 月 22 日，共有 134 起准入相关事件影响到联合国和人道主义伙伴，包括 5 名援助人员遇害，另有 15 名受伤，15 名遭到绑架。故意袭击医疗设施和医务人员、强行关闭医疗设施的趋势仍在延续：将近 50%的准入限制涉及医疗设施、服务或人员。

55. 2018-2021 年人道主义应对计划中与 2019 年有关的部分写道，630 万人需要人道主义援助。该计划力求使受援人数达到 450 万，呼吁划拨预算 6.118 亿美元。据财务支出核实处称，截至 2019 年 5 月 23 日，已收到人道主义资金 1.263 亿美元，占 2019 年人道主义应对工作所需资金总额的 20.6%。

六. 禁毒

56. 政府在国际伙伴的支持下，继续实施禁毒行动。2 月 15 日至 5 月 15 日，执法机关共开展了 1 130 次缉毒行动，缴获了 1 236 公斤海洛因、946 公斤吗啡、4 533 公斤鸦片、73 948 公斤印度大麻脂、351 公斤甲基苯丙胺、27 419 粒 3，4-亚甲二氧基甲基苯丙胺(摇头丸)、62 454 公斤固态前体化学品、10 726 升液态前体化学品和 127 公斤罂粟籽，捣毁了共计 11 个制造海洛因的窝点。在行动中，逮捕了 1 338 名嫌疑人，扣押了 170 辆车、224 件武器和 5 个无线电台。阿富汗缉毒警察局执行行动期间，2 名警务人员殉职、38 名警务人员受伤。

57. 4 月 15 日至 17 日，阿富汗缉毒警察局机动侦查队的警务人员就风险分析、搜查技术和毒品识别，对乌兹别克斯坦的同行进行了培训。这是该队在联合国的支持下，首次到阿富汗境外提供此类培训。阿富汗政府还继续努力，把增强妇女的经济权能纳入替代生计部门的主流。3 月 8 日，为庆祝国际妇女节，在喀布尔举办了就业与公平展。10 家由妇女领导的中小型企业参展，80 多家公司和组织展示了替代发展产品。

七. 特派团支助

58. 截至 5 月 15 日，联阿援助团的国际工作人员空缺率为 8%，本国专业干事空缺率为 6%，本国工作人员空缺率为 4%，而核定空缺率分别为 7%、5%和 3%。女性工作人员的比例仍然很低，占国际工作人员的 34%、联合国志愿人员的 40%、本国专业干事的 12%、本国工作人员的 8%。为提高女性在本国工作人员中的比例，援助团出台了联合国志愿人员国家方案，力争建立一个合格女性候选人才库，

以便将来为本国工作人员职位征聘人员。1 月 1 日至 5 月 15 日，联阿援助团执行了 239 次陆上任务、22 次空中任务和 1 385 次反向外联任务(接待前来联阿援助团外地办事处访问的县代表)。

八. 意见

59. 2018 年开斋节前所未有的单方面停火一年后，对暴力减少的希望尚未实现。我深感遗憾的是，尽管美利坚合众国和塔利班之间正在进行会谈，但战斗仍在继续，阿富汗内部对话被推迟。这些挫折提醒我们，走向和平并不是一个线性过程，不可接受的生命损失和丧失的未来繁荣机会与日俱增。我怀着新的紧迫感呼吁阿富汗政府和塔利班开始直接会谈，并支持目前为进行包容国内各方的对话所做的努力。联合国随时准备协助开展各项工作，以和平解决冲突。

60. 和平若要持久，就必须建立在广泛共识的基础上。必须使妇女充分参与和平进程，所有人的人权必须得到保障。过去几年取得的社会收益必须得到保持和巩固。聚集在不同论坛的阿富汗人已经表达了他们对阿富汗内部对话结果的希望，其中包括迅速减少暴力事件；维护公民、政治和社会经济利益，包括妇女、少数群体和其他弱势群体的利益；依法保障基本自由和平等保护；参与国家和地方一级的治理。建立全国共识的进程有时会很艰难，但必须持续努力扩大各方参与，并为社区接受最终解决方案奠定基础。

61. 阿富汗境内针对记者和媒体工作者的持续暴力仍然令人震惊，这损害了阿富汗人的言论自由权和知情权，而这些是建设包容性社会的基础。冲突各方必须尊重保护记者、媒体工作者和人权维护者的国家和国际标准，并采取措施扩大民间社会空间。我欢迎政府继续努力促进和保护妇女权利，使她们更多参与和平进程，并制定《阿富汗国家妇女行动计划》第二阶段。

62. 2018 年阿富汗问题日内瓦部长级会议传递了一个强烈信息，即和平、国家建设和改革驱动的发展是相辅相成、不可或缺的。这些因素对于实现必要的增长水平，从而为该国日益增长的人口创造机会、巩固可能达成的和平解决至关重要。阿富汗政府与区域伙伴的积极接触及其对作为经济增长基础的区域互联互通的承诺非常令人鼓舞。我呼吁阿富汗所有邻国抓住这些合作机会，为建设繁荣与和平的未来尽自己的一份力量。

63. 我欣见最终确定了拖延已久的 2018 年立法选举结果，新议会自 2011 年以来首次就职。然而，最后一刻引入未经测试的生物识别技术、旷日持久的计票过程和对结果的争议严重损害了选举管理机构的公信力，削弱了公众对选举进程的信心。鉴于可信的选举对政治制度的合法性极为重要，我期望阿富汗选举利益攸关方，包括政府、政治领导人、政党和观察员团体以及独立选举委员会和选举投诉委员会，从议会选举投票中吸取经验教训，并将其纳入定于 9 月 28 日举行的总统选举的筹备工作。

64. 举行包容和可信的选举将是一项艰巨的挑战。选举时间极其紧迫，为满足时间表的要求，需要进行现实和及时的决策，制定一致的目标，以应对多重技术和安全挑战。与此同时，所有利益攸关方必须团结一致，重建对选举进程的信任。阿富汗公民在过去的选举中冒着生命危险投票，以此表达了他们对民主行使政治权利的承诺。在这个关键时刻，我再次强调，选举是所有利益攸关方的共同责任。我敦促政府和反对派领导人、政党和候选人为选举筹备、竞选和投票创造有利环境，避免对选举管理机构的决定和运作进行政治干预，建设性地开展与选举有关的改革和实施工作。

65. 武装冲突继续对阿富汗平民的生命造成巨大损失。反政府分子继续以平民为目标，主要通过使用简易爆炸装置发动袭击；而亲政府部队的空袭和搜查行动造成了前所未有的平民死亡。这一切突显了阿富汗人民，特别是儿童面临的暴力。我敦促冲突各方遵守国际人道主义法和人权法规定的义务，立即采取措施防止平民伤亡，包括在即将到来的选民登记进程和选举期间这样做。塔利班最近对关注民主化、公民参与和支持民间社会的国际非政府组织“互援国际”的袭击没有任何理由可言。

66. 对人道主义准入的限制、对卫生设施和人员的袭击增加以及对脊髓灰质炎免疫运动的持续限制，加重了最需要帮助者的脆弱性和痛苦。冲突各方必须尊重其在人道主义准入和保护卫生设施和人员方面的国际义务。

67. 我注意到政府为解决与冲突有关的被拘留者遭受酷刑和虐待的问题而采取的立法和政策步骤，以及报告在政府管理的拘留设施中遭受酷刑和(或)虐待的与冲突有关的被拘留者百分比总体下降。然而，根据联阿援助团和人权高专办关于与冲突有关的被拘留者待遇问题的最新报告，问责措施没有达到相关国际标准，因为近三分之一的被拘留者仍然提供了遭受虐待和酷刑的可信叙述。必须加大努力，确保有效执行打击虐待和酷刑的政策。

68. 确保政府机构的廉政和问责对其绩效和合法性至关重要。政府已采取重要步骤推进国家以下各级治理、公共行政和反腐败议程，包括加强腐败起诉机制。仍有必要巩固反腐败机构的体制结构，确保新的反腐败委员会按照《联合国反腐败公约》第六条的要求独立运作并拥有充足的资源。应优先加强国家执法实体执行逮捕证和传票的能力，并加快司法改革。这些行动对于满足提高透明度以及依法提供保护和平等待遇的广泛要求十分重要。

69. 我向在阿富汗的联合国人员和我的阿富汗问题特别代表兼联合国阿富汗援助团团长山本忠通表示感谢，感谢他们在充满挑战的条件下继续全心全意履行我们的承诺，支持阿富汗人民。